Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2810**

16. Wahlperiode 27. 09. 2006

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Ekin Deligöz, Grietje Bettin, Kai Boris Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn), Krista Sager, Irmingard Schewe-Gerigk und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksachen 16/1889, 16/2785 –

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die frühe Förderung von Kindern und eine zeitgemäße Unterstützung von Familien ist eine der zentralen Herausforderungen für die Zukunft. Um diese zu meistern, bedarf es des Aufbaus einer bedarfsgerechten, hochwertigen Infrastruktur zur Förderung und Bildung von Kindern sowie zur Unterstützung von erziehenden Eltern. Gleichzeitig sind die bestehenden Instrumente der finanziellen Familienförderung auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen. Denn trotz vergleichsweiser hoher Familienleistungen, muss die Familienpolitik in Deutschland als wenig erfolgreich angesehen werden. Dies gilt zumindest im europäischen Vergleich, wenn als Indikatoren die Geburtenquoten, die Armutsquoten von Familien oder auch der Bildungserfolg von Kindern herangezogen werden. Familienpolitisch erfolgreichere Länder zeichnen sich durch hohe Investitionen in das Infrastrukturangebot, hohe Frauenerwerbsquoten und tendenziell geringere, zumindest aber zielgenauere Familientransfers aus.

2. Kinder und Familien benötigen Rahmenbedingungen, die sich an ihren Bedürfnissen, nicht aber an überkommenen Leitbildern orientieren. In diesem Sinne ist die Ablösung des Bundeserziehungsgeldes richtig. Die Umwandlung des bisherigen Erziehungsgeldes in ein zeitlich verdichtetes, lohnorientiertes Instrument der Familienförderung ist grundsätzlich zu begrüßen. In der konkreten Ausgestaltung enthält der Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD allerdings erhebliche Mängel.

   Besonders gravierend ist das Fehlen von Betreuungsplätzen für Kinder ab dem ersten Lebensjahr zu werten. Solange kein ausreichendes Angebot an sogenannter Anschlussbetreuung existiert, wird das Elterngeld seine beabsichtigte Wirkung nicht entfalten können. Dieses Problem betrifft ganz besonders die westlichen Flächenländer. Ohne verstärktes Engagement der verantwortlichen staatlichen Ebenen, zu denen auch der Bund gehört, wird der Betreuungsausbau auch auf längere Sicht nicht das erforderliche Niveau errei-

chen. Statt hier konkrete flankierende Maßnahmen zu ergreifen, die eine ausreichende Betreuungsversorgung gewährleisten könnten, bleibt die Bundesregierung tatenlos. Notwendig ist hingegen die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Mit dieser entschlossenen Maßnahme ließen sich alle Zweifel über die weitere Entwicklung des Betreuungsangebots verbindlich ausräumen.

Von einem sinnvoll ausgestalteten Elterngeld ist zu erwarten, dass es erstens die definierten Ziele stringent verfolgt und es zweitens sozial ausgewogen ausgestaltet ist. In beiden Punkten besteht beim Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD erheblicher Verbesserungsbedarf. Die Gewährung des Mindestbetrages unabhängig vom Partnereinkommen weicht die grundsätzliche Erwerbsorientierung des Elterngeldes auf. Die ohnehin recht knapp bemessene Leistung bei reduzierter Erwerbstätigkeit im Elterngeldbezug wird durch eine eklatante Benachteiligung von gleichzeitiger Teilzeitarbeit beider Elternteile im Elterngeld auf die Spitze getrieben. Nicht akzeptabel ist die unterschiedliche maximale Bezugsdauer zwischen Familien im Transferbezug und allen anderen Familien. Zudem ist die strenge Stichtagsregelung zur Einführung des Elterngeldes verfehlt. Durch eine einfache, finanziell überschaubare und zeitlich klar begrenzte Übergangsregelung würden Familien mit nahezu gleichaltrigen Kindern gerechter behandelt. Die Akzeptanz des neuen Elterngeldes in der Öffentlichkeit würde zudem deutlich gestärkt. Immerhin konnte im parlamentarischen Verfahren erreicht werden, die problematische Konstruktion des Geschwisterbonus durch geeignetere Regelungen abzulösen. Die Änderung zielt darauf, die Situation junger Familien mit mehreren Kindern angemessen zu berücksichtigen. Gleichzeitig rekurriert nun die Lohnersatzleistung direkt und ausschließlich auf geleistete Erwerbstätigkeit innerhalb eines zwölfmonatigen Bemessungszeitraums und nicht mehr auf einen ehemals erworbenen Leistungsanspruch.

3. Elterngeld trägt den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen und familiären Lebensmodellen Rechnung. Jenseits der unzureichenden Ausgestaltung des Entwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD ist das Elterngeld deshalb grundsätzlich zu unterstützen. Es unterstützt Familien in der frühen Erziehungsphase, so dass die Geburt eines Kindes nicht zu einem erheblichen Absinken des Lebensstandards der Familie führt. Im Gegensatz zum Erziehungsgeld vermeidet es Fehlanreize, die einen langen, folgenreichen Berufsausstieg von Müttern befördern. Ein Elterngeld trägt zum Aufbrechen überkommener Rollenverhalten bei, indem sich Väter ungleich besser an der Kinderbetreuung und -erziehung beteiligen können. Es kann in vielen Fällen verhindern, dass etwa Alleinerziehende oder Doppelverdienerfamilien mit geringem Einkommen durch die Geburt eines Kindes in Armut geraten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

- Die maximale Bezugsdauer für alle Eltern gleich zu bemessen und damit eine Schlechterstellung von Transferempfängern im Verhältnis zu allen anderen Familien zu vermeiden.
- Den Mindestbetrag in Höhe von 300 Euro nicht einkommensunabhängig zu gewähren und ab einem Partnereinkommen von ca. 50 000 Euro jährlich kein oder nur eine degressiv ausgestaltete Mindestleistung auszubezahlen.
- Eine Übergangsregelung für diejenigen Familien zu schaffen, deren Kind in 2007 noch keine 14 Monate alt ist, aber bereits in 2006 geboren wurde.
- Die Bestimmungen zum Elterngeld so auszugestalten, dass eine gleichzeitige Teilzeitbeschäftigung beider Elternteile im Bezugszeitraum für diese nicht zu einer Schlechterstellung gegenüber denjenigen Eltern führt, die sich bei der

Inanspruchnahme der Elterngeldmonate abwechseln. Damit würde die elterliche Option, Erwerbs- und Familienarbeit gleichzeitig und ebenbürtig aufzuteilen, nicht (unnötig) gegenüber anderen Handlungsoptionen benachteiligt.

- Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zu gewährleisten, dass alle Familien unmittelbar nach Ablauf der Elterngeldphase verbindlich auf einen Kinderbetreuungsplatz zurückgreifen können.
- Das bestehende Ehegattensplitting in eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag von 10 000 Euro umzuwandeln und dafür Sorge zu tragen, dass die sich daraus ergebenden gesamtstaatlichen Mehreinnahmen in Höhe von rund 5 Mrd. Euro für die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung sowie in den Ausbau und in die Qualitätsverbesserung der Betreuungsangebote sowie zur Gebührenreduzierung investiert werden.

Berlin, den 27. September 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

1. Mit dem in der vergangenen Legislaturperiode erlassenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) ist ein wichtiger Anstoß zum Ausbau des Betreuungsangebotes für Kinder unter drei Jahren erfolgt. Hintergrund für diese gesetzliche Maßnahme war die anhaltend schlechte Versorgungssituation für diese Altersgruppe in weiten Teilen des Landes. Mit dem jüngst vorgestellten ersten Bericht der Bundesregierung zur Ausbauentwicklung durch das TAG (Bundestagsdrucksache 16/2250) wird zwar die einsetzende Ausbaudynamik dokumentiert. Das ist ein wichtiger erster Schritt. Das Ziel einer bedarfsgerechten Versorgung ist jedoch noch lange nicht erreicht. Auch langfristig ist es nicht verbindlich gesichert. Das Elterngeld soll jedoch bereits binnen Jahresfrist das bisherige Erziehungsgeld ablösen. Um ein verbindliches und möglichst zeitnahes Angebot in der Kindertagesbetreuung zu etablieren, wäre die Einführung eines gesetzlich fixierten Rechtsanspruchs auf Betreuung dringend geboten, und zwar nicht nur mit Blick auf das Elterngeld. Im Zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 15/6014) sind die vielfältigen Vorzüge einer hochwertigen Infrastruktur ausgeführt. Als ein besonders wichtiger Vorzug ist die Bildungsleistung von Kindertagesbetreuung anzuführen. Wenn lebenslanges Lernen als Ziel postuliert wird, muss konsequenterweise auch ein Recht auf Bildung von Anfang an gesichert werden. Ausdrücklich wird im Zwölften Kinder- und Jugendbericht die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung gefordert. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in einem gesonderten Antrag diese Forderung erhoben und dort auch einen konzeptionellen und finanziellen Vorschlag zur Umsetzung niedergelegt (Bundestagsdrucksache 16/1673).
2. Die Ausgestaltung des Elterngeldes ist im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wenig stringent. Es mangelt an sozialer Ausgewogenheit und teilweise werden die dem Gesetzentwurf zugrunde gelegten Ziele gar konterkariert. Das Elterngeld ist als erwerbsorientiertes Instrument anders ausgerichtet als das bisherige Erziehungsgeld. Anders als beim Bundeserziehungsgeld wird der Anreiz zum längeren Ausstieg aus dem Beruf – zumeist von den Müttern vollzogen – vermieden. Für studierende Eltern geht

dieser Anspruch allerdings ins Leere. Hier muss an anderer Stelle eine spezifische Unterstützung zur Vereinbarkeit von Familie und Studium erfolgen.

Die ganz weitgehend öffentlich und fachöffentlich begrüßte Neuausrichtung des Elterngeldes führt dazu, dass bedingt durch die zeitliche Verkürzung der Leistungsdauer nicht alle Berechtigten hinsichtlich der Gesamtleistung im Verhältnis zum Status quo besser oder zumindest gleich gut abschneiden. Das ist, sollen die spezifischen Ziele des Elterngeldes erreicht und Kosten für die Leistung darstellbar bleiben, folgerichtig und vertretbar. Umso mehr ist es im Sinne einer glaubwürdigen und auf Ausgleich gerichteten Politik notwendig, innerhalb des Modells eine hinreichende soziale Balance zu wahren.

Es ist alles andere als sozial ausgewogen, wenn gemäß dem Gesetzentwurf Transferempfänger oder Studierende ohne Erwerbseinkommen nur maximal 12 Monate, alle anderen Familien hingegen bis zu 14 Monate Elterngeld erhalten können. Inhaltlich plausibel erklären lässt sich das Zustandekommen dieser ungerechtfertigten Regelung nicht. Ausschlaggebend für das Zustandekommen war vielmehr der Koalitionsstreit um die Einführung der Partnermonate. Die Bundesregierung hatte mit der jetzigen, so genannten 12+2 Regelung eine größere Akzeptanz des Elterngeldes seitens der Verfechter traditioneller Familienbilder zu erzielen gesucht. Von der Sache her ist das der falsche Weg, mit dem lediglich gravierende familienpolitische Widersprüche in der Koalition offenbar werden. Das ist umso schlimmer, als die soziale Schieflage im Gesetzentwurf auch noch zu Mehrkosten für den Bund in Höhe von geschätzt 700 Mio. Euro führen.

Es ist auch nicht einsichtig, dass im Gegensatz zu den Regelungen zum Erziehungsgeld alle Eltern unabhängig vom Partnereinkommen wenigstens die Mindestleistung erhalten. Für sie entsteht alleine damit schon eine Leistungsausweitung, ohne dass, durch Kindererziehung bedingt, wegfallendes Einkommen ersetzt wird. Es stärkt nicht die Überzeugungskraft für das Elterngeld, wenn Transferempfänger oder auch Geringverdiener im Vergleich zum Erziehungsgeld schlechter abschneiden, dafür aber gutverdienende Familien sich deutlich besser stellen, ohne dass das Elterngeld als Lohnersatz in Anspruch genommen würde. Eine stichhaltige Begründung dafür, dass die Mindestleistung nicht mehr wie bisher nicht bedarfsabhängig, sondern ohne Ansehen des Partnereinkommens gewährt wird, ist auch im Gesetzentwurf nicht zu finden.

Die im Gesetzentwurf enthaltene strenge Stichtagsregelung führt zu einer starken Ungleichbehandlung von Familien mit Kindern in gleichem Alter. Geringfügige zeitliche Unterschiede einer Geburt können zu einer eklatant verschiedenen Leistungsgewährung führen. Das ist sowohl hinsichtlich der betroffenen Familien als auch mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptanz eines familienpolitisch neuen Instrumentes nicht hilfreich und darüber hinaus sachlich mitnichten geboten. Eine Übergangsregelung wäre von daher überaus sinnvoll, zumal sie zeitlich klar begrenzt und finanziell wohl kalkulierbar wäre. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlägt eine Regelung vor, nach der das Elterngeld ab 1. Januar 2007 auf Antrag gewährt wird, und zwar bis das Kind 14 Monate alt ist. So fänden auch Eltern Berücksichtigung, deren Kinder in 2007 noch unter diese Altersgrenze liegen, bereits aber in 2006 geboren sind.

Dem Gesetzentwurf nach führt eine gleichzeitige Teilzeitarbeit nach beidseitiger Arbeitszeitreduzierung der Eltern im Elterngeldbezug zu einem doppelten Anspruchsverbrauch. Pro Elternteil wird eine Halbtagstätigkeit als voller Bezugsmonat (von 14 Monaten) gewertet. Eltern, die gleichzeitig in Teilzeit arbeiten – und sich somit Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung gleichmäßig aufteilen – können folglich nur 7 Monate Elterngeld beziehen. Zwei Teilzeit-

tätigkeiten gelten dann wie zwei volle Elterngeldmonate. Diese Benachteiligung ist keinesfalls akzeptabel.

3. Elterngeld bewirkt in der frühen Erziehungsphase einen teilweisen Ausgleich von kurzfristigen Opportunitätskosten, welche durch die Aufgabe oder Reduzierung von Erwerbstätigkeit entstehen. Gleichzeitig wird durch die im Vergleich zum Erziehungsgeld kürzere Befristung des Elterngeldes ein Anreiz gesetzt, längere Erwerbsunterbrechungen zu vermeiden. Die überwiegende Zahl junger Frauen, die noch kinderlos sind, geht einer Erwerbstätigkeit nach. Dennoch übernehmen sie, sobald ein Kind geboren wird, ungleich stärker als die Väter Verantwortung für häusliche Kinderbetreuung und -erziehung sowie die Hausarbeit. Es sind fast ausschließlich die jungen Mütter, die bei kleinen Kindern in der Familie ihre Erwerbstätigkeit zurückstellen oder ganz aufgeben. Das auf das Alleinernährermodell zugeschnittene Ehegattensplitting verstärkt den Anreiz, dieses auch langfristig zu tun. Diese Pausen im Beruf oder die Aufgabe desselben führen auch zu langfristigen Opportunitätskosten im Beruf, gekennzeichnet durch besonders erschwerten Wiedereinstieg in den Beruf, geringere Entlohnung, geringere sozialrechtliche Ansprüche bzw. Anwartschaften, erschwerte Aufstiegschancen usw. Generell droht ihnen vor diesem Hintergrund eine sich verfestigende Abhängigkeit vom Partner oder von staatlichen Transfers.

   Ein Elterngeld kann zum Aufbrechen überholter und von den jungen Menschen immer weniger getragenen Rollenbildern beitragen. Zum einen sollte es helfen, die von jungen Müttern zumeist nicht erwünschte Exklusion vom Arbeitsleben zu beseitigen. Zum anderen unterstützt es die von zunehmend mehr Männern erstrebte größere Beteiligung an der Familien- und Erziehungsarbeit. Vielen jungen Vätern, als den zumeist Haupt- oder Alleinverdienern, ist das bislang mit dem Erziehungsgeld finanziell schlichtweg nicht möglich. Gerade auch ihnen wird nun ein finanzieller Spielraum eröffnet, ihre Erwerbstätigkeit für eine Weile einzuschränken oder zu unterbrechen. Hier spielen die Partnermonate eine wichtige Rolle, indem sie einen Anreiz zur gemeinsamen Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung setzen. Gleichzeitig wird denjenigen Vätern der Rücken gestärkt, die auch in einem weniger aufgeschlossenen beruflichen Umfeld Elternzeit nehmen wollen. Nicht gering zu schätzen ist ferner der das Kindeswohl fördernde Aspekt dieses Sachverhalts. Kinder haben das Recht auf Mutter und Vater. Zu Recht sollten daher Rahmenbedingungen so gesetzt sein, dass auch Väter schon in der frühen Erziehungsphase sich mit größerer Intensität um das Kind kümmern können.

   Eine modernisierte Förderung von Familien kann die Entscheidung für ein Kind bestärken und dadurch zu steigenden Geburtenquoten beitragen. Allerdings ist eine solche Entscheidung von vielen Faktoren abhängig. Nur auf einen Teil soll und kann die Politik Einfluss nehmen. Der Siebte Familienbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/1360) hat den familienpolitischen Handlungsspielraum dezidiert beschrieben und anschaulich als Dreiklang von Transfers, Infrastruktur und Zeitpolitik zusammengefasst.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333